

Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut / Nr. 70

herausgegeben

von Professor Dr. Dr. Georg RESS  
und Professor Dr. Michael R. WILL

Jean-Marie WOEHLING

Conseiller au Tribunal Administratif de Strasbourg

**VERWALTUNGSGERICHTLICHER RECHTSSCHUTZ IN  
FRANKREICH AUF DEM GEBIET DES UMWELTRECHTS  
-- UNTER EINSCHLUSS DER PROBLEME DER  
GRENZÜBERSCHREITENDEN VERFAHRENSBETEILIGUNG --**

Vortrag vor dem Europa-Institut der Universität des Saarlandes

Saarbrücken, 4. Juli 1986

# VERWALTUNGSGERICHTLICHER RECHTSSCHUTZ IN FRANKREICH AUF DEM GEBIET DES UMWELTRECHTS - UNTER EINSCHLUSS DER PROBLEME DER GRENZÜBERSCHREITENDEN VERFAHRENSBETEILIGUNG

Das außerordentlich umfangreiche Thema meines Vortrags berührt sowohl den Verwaltungsrechtsschutz im allgemeinen als auch spezifische Probleme des Umweltrechts. Natürlich können diese Themenkomplexe nicht bis in alle Einzelheiten im Rahmen eines Vortrags systematisch durchdiskutiert werden. Ich möchte daher als Grundlage für eine derartige Diskussion drei Themenbereiche behandeln.

Zunächst beginne ich mit einigen allgemeinen Erläuterungen über das System der französischen Verwaltungsgerichtsbarkeit. Sodann möchte ich kurz auf die Haltung der französischen Verwaltungsgerichtsbarkeit zum Internationalen Recht, u.a. zur Europäischen Menschenrechtskonvention und zum Europäischen Gemeinschaftsrecht, vor allem in bezug auf grenzüberschreitende Umweltbelastungen, eingehen. Schließlich werde ich einige Bemerkungen über das Verwaltungsverfahren im Bereich des Umweltrechts und über dessen Auswirkungen auf den Umfang der richterlichen Nachprüfung machen.

## 1. GRUNDZÜGE DER FRANZÖSISCHEN VERWALTUNGSGERICHTSBARKEIT

Für den deutschen Betrachter der französischen Verwaltungsgerichtsbarkeit sind drei Aspekte bemerkenswert und hervorzuheben: Erstens die Stellung der französischen Verwaltungsgerichtsbarkeit gegenüber den Verwaltungsbehörden und der Exekutive im allgemeinen; zweitens die Funktion dieser Ver-

waltungsgerichtsbarkeit im Rahmen der Konzeption des französischen öffentlichen Rechts und drittens die Arbeitsweise der Gerichtsbarkeit im einzelnen.

a. Das Verhältnis der Verwaltungsgerichtsbarkeit zur Exekutive

Das Verhältnis zwischen Verwaltungsgerichtsbarkeit und Exekutive in Frankreich bildet eine originelle rechtliche Konstellation, die sich nicht durch Texte oder die Verfassung, wie z.B. in der Bundesrepublik Deutschland, erklären läßt. Eine verfassungsrechtliche Verankerung der Verwaltungsgerichtsbarkeit im französischen Rechtssystem fehlt. Die Verfassung spricht überhaupt nicht von verwaltungsrechtlicher Kontrolle oder von gerichtlichem Rechtsschutz des Bürgers gegenüber dem Staat. Die französische Verwaltungsgerichtsbarkeit ist durch die Tradition, also ihre geschichtliche Herkunft, geprägt. Sie ist wahrscheinlich die älteste Gerichtsbarkeit dieser Art, denn man findet ihre ersten Erscheinungen schon kurz nach Ende des Mittelalters. Die französische Revolution hat nur zu einer Rationalisierung dieser Entwicklung geführt, sie bildet jedoch keinen Bruch dieser Tradition, und heutzutage haben wir mit der französischen Verwaltungsgerichtsbarkeit eine Institution vor uns, die sich nur durch die Geschichte und durch eine sehr langwierige Entwicklung erklären läßt. Der hauptsächlichste Charakterzug dieser Institution ist eine besondere - ich möchte sagen: eine widersprüchliche - Auslegung des Gewaltenteilungsprinzips. Zwar beruht die Organisation der französischen Verwaltungsgerichtsbarkeit auf diesem Prinzip der Gewaltenteilung. Man hat jedoch zwei höchst entgegengesetzte Schlüsse aus ihm gezogen. Einmal den Schluß, daß die Gerichte, auch die Verwaltungsgerichte, keinen direkten Einfluß auf die Verwaltung, also die Tätigkeit der einzelnen Behörden, haben dürfen. Aus

dieser Auslegung des Prinzips ist u.a. abgeleitet worden, daß die Verwaltungsgerichte keine Anweisungen, keine Aufforderungen an die Verwaltung richten dürfen. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit ist von dem Prinzip beherrscht, daß keine Anordnung ("injonction", wie der französische Ausdruck lautet) gegenüber der Verwaltung erlassen werden darf. Aus dieser Regel ist dann wiederum abgeleitet worden, daß es im französischen Verwaltungsprozeßrecht keine anderen Klagearten als die Anfechtungsklage und die Schadensersatzklage geben könne.

Wenn ich von der Anfechtungsklage spreche, beziehe ich auch die Normenkontrolle mit ein, weil in Frankreich kein Unterschied zwischen abstrakter Normenkontrolle (Verordnungsüberprüfung) und der Anfechtungsklage gegen Verwaltungsakte gemacht wird. In Frankreich sind alle Akte der Verwaltung "Verwaltungsakte" (actes administratifs), mögen sie nun generell oder individuell sein. So gibt es im französischen Verwaltungsprozeßrecht bis auf wenige Ausnahmen nur die Möglichkeit, beim Verwaltungsgericht entweder die Aufhebung (Kassation) eines generellen oder individuellen Aktes der Verwaltung zu beantragen oder durch Klage Schadensersatz zu fordern. Die aus der deutschen Verwaltungsgerichtsbarkeit bekannte Unterscheidung zwischen Anfechtungsklagen, Leistungsklagen, Untätigkeitsklagen, Feststellungsklagen usw. gibt es in dieser Form in Frankreich nicht, denn zumindest die Leistungsklagen würden im Erfolgsfall eine Anweisung des Gerichts an die Behörde (Leistungsbefehl) nach sich ziehen, die unzulässig ist. Diese theoretische Position geht sogar so weit, daß dann, wenn eine Behörde überhaupt nicht tätig geworden ist, diese Untätigkeit nach vier Monaten als stillschweigende Entscheidung (stillschweigende Zurückweisung) angesehen wird. Aufgrund dieser Fiktion ist dann die Anfechtungsklage eröffnet: die fingierte Entscheidung kann dann bei erfolgreicher Anfechtungsklage aufgehoben werden. Diese Auslegung des Prinzips der Gewaltenteilung führt auch dazu, daß im vorläufigen Rechtsschutz das Verwaltungsgericht keine

einstweilige Anordnung gegenüber der Behörde erlassen kann. Denn eine derartige einstweilige Anordnung wäre als eine Anweisung an die Verwaltung zu verstehen, und diese ist aufgrund des Prinzips der Gewaltenteilung eben verboten. Nur die Aussetzung der Vollziehung durch das Gericht ist zulässig. Darauf werde ich noch zurückkommen.

Dieser Umstand ist natürlich insbesondere im Umweltrecht von Bedeutung, da in diesem Bereich ein effektiver Rechtsschutz häufig nach sofortigen Maßnahmen verlangt.

Das Prinzip der Gewaltenteilung wird dagegen im Bereich der Organisation der französischen Verwaltungsgerichtsbarkeit zum Teil aus dem Auge verloren. Das ist der zweite - widersprüchliche - Aspekt dieser Auslegung des Gewaltenteilungsprinzips. In Frankreich wird nicht beachtet, daß dieses Prinzip mit der Verbindung zwischen Verwaltungsgerichtsbarkeit und Exekutive an sich unvereinbar ist. Das Problem taucht auf der Ebene der ersten Instanz (tribunaux administratifs) noch nicht auf. Die Verwaltungsgerichte der ersten Instanz sind regional organisiert und den deutschen Verwaltungsgerichten sehr ähnlich. Es sind eigenständige Gerichte mit unbestreitbarer richterlicher Unabhängigkeit. Die Mitglieder dieser Gerichte sind Beamte, die richterliche Funktionen ausüben. Sie genießen alle Garantien, die mit richterlichen Funktionen verbunden sind, was die Ernennung, die Beförderung und die Unverletzlichkeit betrifft. Die Verwaltungsrichter der ersten Instanz sind vollständig von der aktiven Verwaltung getrennt. Auch das gerichtliche Verfahren ist, im Grunde genommen, dem deutschen sehr ähnlich.

Dagegen hat der Staatsrat, der Conseil d'Etat, als zweite Instanz und zugleich als letztinstanzliches "Gericht" eine Doppelfunktion: Eine richterliche und verwaltende, wobei eigenartigerweise die Exekutivfunktionen überwiegen. Der Staatsrat

ist in erster Linie, wie schon sein Name sagt, der "Rat des Staates", d.h. er hat eine Beratungsfunktion gegenüber der Regierung, er gibt Stellungnahmen über Gesetzes- und Verordnungsvorhaben ab, auch über wichtige Verwaltungsmaßnahmen, wie z.B. große Investitionsprojekte, über alle wichtigen Großprojekte, wie z.B. Kernkraftwerke, Eisenbahntrassen, Schnellzüge (TGV), usw. Alle derartige große Investitionsprojekte müssen dem Conseil d'Etat zur Beratung vorgelegt werden. Seine "sections administratives", d.h. jene Sektionen, welche derartige beratende Stellungnahmen abgeben, bevor die Regierung ihre Entscheidung trifft, sollen sich, wenigstens der Theorie nach, auf der Ebene der Rechtmäßigkeitsprüfung bewegen. Tatsächlich geht der Staatsrat bei seiner "Beratungstätigkeit" aber auch sehr viel weiter, in erster Linie wohl deshalb, weil er in diesem Bereich nur eine konsultative Funktion ausübt. Deshalb kann er auch in der Praxis soweit gehen, wie er will, da die Regierung letztlich die Entscheidung trifft und dabei an das Votum des Staatsrats nicht gebunden ist. In der Praxis werden die Stellungnahmen des Staatsrats aber fast systematisch befolgt, weil der Staatsrat einen sehr erheblichen Einfluß auf die Verwaltung, hauptsächlich auf die gesamte höhere Verwaltung hat. Dafür gibt es einen sehr einfachen Grund: Der Staatsrat bildet eine Art Personalreservoir für die gesamte höhere Verwaltung. Wenigstens ein Drittel der Mitglieder des Staatsrats sind ständig in die aktive Verwaltung abgeordnet, um dort so wichtige Funktionen wie diejenige von Ministerialdirektoren, Leitern von großen Staatsbetrieben, Präfekten, persönlichen Beratern von Ministern oder selbst als Minister wahrzunehmen. Aus diesem Grunde sind die Verflechtungen zwischen den höchsten Ebenen der Verwaltung und dem Staatsrat außerordentlich eng, und es verwundert nicht, daß der "Beratung" des Staatsrats in der Regel von der Verwaltung gefolgt wird. Denn ein echter sachlicher Gegensatz kann sich angesichts des intensiven personellen Wechselspiels gar nicht aufbauen.

Nur eine der sechs Abteilungen des Staatsrats wird als höchstes Verwaltungsgericht tätig, die "section du contentieux". Dieser Sektion fallen zwei Funktionen zu: Einerseits ist sie als Berufungsinstanz und damit letztinstanzlich gegen Urteile der Verwaltungsgerichte der ersten Instanz zuständig. Zweitens ist sie auch erst- und letztinstanzlich zuständig für die wichtigsten verwaltungsrechtlichen Streitigkeiten, wie z.B. Klagen gegen Verordnungen oder wichtige Genehmigungen.

Ich möchte dies am Beispiel der Genehmigung von Kernkraftwerken verdeutlichen. Die Genehmigung von Kernkraftwerken wird durch Dekret verabschiedet, welches der direkten Nachprüfung des Conseil d'Etat (Staatsrats) unterliegt. Derartige Dekrete können nicht bei den Verwaltungsgerichten der ersten Instanz angefochten werden. Für derartig wichtige Genehmigungsvorhaben bzw. -bescheide gibt es also keine doppelte Kontrolle, kein zweiinstanzliches gerichtliches Verfahren. Sie werden erst- und letztinstanzlich durch den Staatsrat überprüft. Aber diese gerichtliche Kontrolle ist nicht die erste Gelegenheit für den Staatsrat von solchen Projekten Kenntnis zu nehmen: Über alle wichtigen "Décrets" haben schon seine Verwaltungssektionen eine Stellungnahme abgegeben. In unserem Beispiel hat also der Staatsrat schon das KKW-Projekt im Verwaltungsverfahren untersucht. Diese Tatsache gibt der gerichtlichen Nachprüfung eine besondere Dimension.

Da die Beziehungen zwischen dem Staatsrat und der Ebene der höheren Verwaltung, wie dargelegt, außerordentlich eng sind, könnte sich die Frage stellen, ob diese Organisation des Staatsrats mit der richterlichen Unabhängigkeit vereinbar ist. Die Begriffe "Abhängigkeit" und "Unabhängigkeit" sind allerdings nicht geeignet, um die Lage des französischen Staatsrats angemessen zu beschreiben. Sicher ist er nicht von der Verwaltung abhängig. Im Gegenteil: Er steht an der Spitze der Verwaltung, ja er steht über der Verwaltung, so

daß die Verwaltung zu einem erheblichen Teil von ihm abhängig ist. Man kann sagen, daß der Staatsrat zur gleichen Zeit Spitze der Verwaltung und Spitze der Verwaltungsgerichtsbarkeit ist. Auch politisch ist der Staatsrat ungebunden. Seine Mitglieder sind wohl zum Teil von der Regierung nach freiem Ermessen ernannt worden. Aber diese Ernennung findet auf Lebenszeit statt. Also muß eine neue Regierung mit dem Staatsrat leben, so wie er gebildet ist. Andererseits ist für die Mitglieder des Staatsrats der Wechsel zwischen aktiver Verwaltung und gerichtlicher Tätigkeit so fließend, daß man schwerlich einen Unterschied in den Auffassungen der hohen Beamten, die aus dem Staatsrat kommen, und den Mitgliedern, die in richterlicher Funktion im Staatsrat tätig sind, über die wichtigsten Verwaltungs- und Staatsprobleme erwarten kann. Das Problem ist weniger juristischer als soziologischer Art. Derselbe durch Herkunft und noch mehr durch Ausbildung geprägte Personenkreis, d.h. dieselbe gesellschaftliche Schicht, steht an der Spitze der Exekutive und an der Spitze der Verwaltungsgerichte. Deshalb wäre es verwunderlich gewesen, hätte der Staatsrat das französische Nuklearprogramm anders bewertet als die Ministerialelite, die dieses Programm abgefaßt hat und die zum größten Teil aus dem Staatsrat selbst kommt. Das Verhältnis von Verwaltung und Staatsrat stellt in Frankreich kein "Neutralitätsproblem" dar, auch wenn es eine Tatsache ist, daß auf höchster Ebene die aktive Verwaltung und die Verwaltungsrechtsprechung miteinander verknüpft sind.

Bei diesem institutionellen "Zwittergebilde" handelt es sich um eine fundamentale Eigenart des französischen Systems, die von den meisten Kommentatoren des französischen Verwaltungsrechts als ein Element der Effektivität und der Qualität der französischen Rechtsprechung betrachtet wird, die im Ausland dagegen eher distanziert und kritisch eingeschätzt wird. Meiner Auffassung nach ist eine derartige Organisation vielleicht nicht mehr mit dem heutigen Meinungsstand über die



Organisation der Justiz in Einklang zu bringen. Aber diese Organisation des Staatsrats ist so tief im französischen System verwurzelt und der Staatsrat ist ein derartig einflußreiches Organ im französischen Staatsapparat, daß kaum zu erwarten ist, daß sich in der nächsten Zukunft an dieser Konstruktion etwas ändern wird. Dabei ist es gleichgültig, welche Regierung an der Macht ist, da im Staatsrat stets regierungsfreundliche Mitglieder sitzen: jede der politischen Parteien, mag es sich um die Kommunistische oder die Partei von Le Pen handeln, hat ihr nahestehende Mitglieder im Staatsrat, die bei den Beratungen auch das Gewicht derartiger Standpunkte zur Geltung bringen werden.

Mit diesen Bemerkungen soll nicht gesagt werden, daß der Staatsrat nicht von der Regierung unabhängig wäre. Damit soll nur angedeutet werden, daß die Verbindung zwischen Verwaltung (und damit den politischen Parteien) und dem Staatsrat relativ eng ist, was sich natürlich auf die eigentliche richterliche Nachprüfung auswirkt. Wenn der Staatsrat z.B. die Rechtmäßigkeit eines Dekrets, das Kernkraftwerke genehmigt, nachprüft, dann prüft er in seiner "section du contentieux" eine Angelegenheit rechtlich nach, die er schon einmal im Rahmen seiner "section administrative" beratend untersucht hat.

b. Die zweite Eigenheit der französischen Verwaltungsgerichtsbarkeit liegt in ihrer objektiven Funktion. Die deutsche Verwaltungsgerichtsbarkeit ist auf den Schutz subjektiver Rechte ausgerichtet; die Verwaltungsgerichte prüfen, ob eine Verletzung subjektiver Rechte (Art. 42 Abs. 2 i.V.m. Art. 113 Abs. 1 VwGO) stattgefunden hat. Der französische Verwaltungsrichter sieht demgegenüber seine Rolle anders. Er hat eine objektive Rechtsverletzung abzustellen und zu sanktionieren. Es steht nicht im Vordergrund, ob eine derartige objektive Rechtsverletzung auch eine Verletzung subjektiver Rechte ein-

schließt. Diese Prüfungsfunktion ist natürlich im Zusammenhang mit der Funktion des Staatsrates zu sehen. Der Staatsrat ist jenes Organ, welches diese Rechtsprechung, diese Ausdeutung des Verfahrens entwickelt hat. Er betrachtet sich nicht als Schützer der subjektiven Rechte des Bürgers, sondern als Kontrolleur der Verwaltung, der objektive Rechtswidrigkeiten im Gang der Verwaltung abzustellen und in Ordnung zu bringen hat. Dabei hält er sich nicht bei der Frage auf, ob diese Rechtswidrigkeit einen Bürger in seinen subjektiven Rechten verletzt oder nicht. Diese Betrachtungsweise gilt nicht nur für die Anfechtungsklage, sondern auch für die Staatshaftungsklage. Auch im Rahmen des Schadensersatzanspruchs prüft der Conseil d'Etat nicht nach, ob ein subjektives Verschulden eines bestimmten Beamten vorliegt. Er prüft vielmehr, ob die Behörde objektiv fehlerhaft gehandelt hat. Ist dies der Fall, dann wird - sofern ein Schaden dadurch verursacht wurde - Schadensersatz geleistet. Und oft wird nicht einmal nach einem objektiven Fehler gesucht. Ein schlichter Zusammenhang : zwischen der Behörde und einem Schaden, der dadurch ursächlich entstanden ist, genügt, um die Haftung der Behörde auszulösen. Wegen dieser objektiven Nachprüfungsfunktion macht die französische Rechtstheorie auch keinen maßgeblichen Unterschied zwischen abstrakten Normen (Verordnungen) und individuellen Verwaltungsakten im Hinblick auf die gerichtliche Nachprüfung, denn auf die Verletzung eines subjektiven Rechts kommt es nicht an. Es können also beliebige Akte angefochten werden - vom Dekret des Präsidenten der Republik bis zur einfachsten Entscheidung eines Bürgermeisters. Sieht man von gewissen Besonderheiten ab, die noch zu erklären sind, ergeben sich aus diesem System keinerlei besondere Schwierigkeiten.

Welche Konsequenzen hat nun diese objektive Nachprüfungsfunktion? Sie hat positive und negative Konsequenzen für die Intensität der Nachprüfung und für den Schutz, den der Bürger von dieser Verwaltungsgerichtsbarkeit erwarten kann.

Ein positiver Aspekt der objektiven Nachprüfungsfunktion besteht darin, daß das Verfahren in sehr weitem Umfang zulässig ist. Jeder "Interessent" kann eine Verwaltungsentscheidung anfechten. Er muß nur nachweisen, daß er an der Aufhebung dieser Entscheidung ein "Interesse" (intérêt) hat. Er braucht keine Verletzung eines subjektiven Rechts nachzuweisen. Schon ein halbwegs bestimmbares Interesse genügt, ohne daß man an die "Individualisierbarkeit" oder "Direktheit" dieses Interesses strenge Maßstäbe anlegt. So kann z.B. ein Einwohner einer Gemeinde jede beliebige Entscheidung der Verwaltungsorgane dieser Gemeinde anfechten. Hierfür genügt es, daß er Steuerzahler der Gemeinde ist. Im Rahmen dieser Anfechtungsklage kann er jede Rechtswidrigkeit geltend machen, selbst dann, wenn die Rechtsnorm, deren Verletzung er rügt, überhaupt nicht dem Schutz seiner eigenen Interessen dient. Jemand, der z.B. eine Baugenehmigung anfechten kann, kann zur Aufhebung dieser Baugenehmigung die Nichteinhaltung von Bauvorschriften, die ihm keinen Vorteil gewähren, geltend machen. Ist die Baugenehmigung objektiv rechtswidrig, so genügt allein diese Rechtswidrigkeit, um die Genehmigung aufzuheben. Anders als im deutschen Recht kommt es demnach nicht darauf an, ob die verletzte Rechtsvorschrift nachbarschützenden Charakter hat und somit subjektive Rechte gewährt. In diesem Zusammenhang werden auch die Klagen von Verbänden in großzügiger Weise zugelassen. Es genügt, daß die Verbände ihr "kollektives Interesse" geltend machen. Diese Verbände können klagen, selbst wenn es sich nicht um einen eingetragenen Verein handelt.

Ich will Ihnen ein Beispiel dazu geben: Nehmen wir an, Sie möchten eine Baugenehmigung in Bordeaux anfechten. Sie wohnen nicht in Bordeaux, Sie wohnen in Straßburg. Sie haben aber irgendein Interesse, gerade diese Baugenehmigung anzufechten. Dann brauchen Sie nur einen Verein zur Verteidigung der Bauarchitektur in Bordeaux zu gründen. Dieser Verein könnte dann gegen die Baugenehmigung Klage erheben. Die Klagebefugnis für

diesen Verein bereitet theoretisch keine Schwierigkeiten - und niemand wird überhaupt danach fragen, ob dieser Verein rechtlich existiert oder nicht.

Die Verbände spielen in der französischen Verwaltungsrechtsprechung in der Praxis eine wichtige Rolle. Bedeutsame Entscheidungen der Verwaltungsgerichte sind aufgrund von Klagen von Verbänden erlassen worden, wie z.B. der "Association fédérative de la protection de la nature" (AFRPN), dem größten Umweltschutzverein im Elsaß. Im Gegensatz zu Befürchtungen, die zum Teil in der Bundesrepublik Deutschland gehegt werden, muß man sagen, daß sich die Verbandsklagen - mit 20 bis 30 derartiger Klagen pro Jahr beim Verwaltungsgericht Straßburg - im Rahmen des Erträglichen halten. Durch die Zulässigkeit der Verbandsklage ist die französische Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht überfordert. In der Bundesrepublik befürchtet man, daß eine derartige Verbandsklage die deutsche Verwaltungsgerichtsbarkeit erheblich stören könnte: Die französische Erfahrung geht nicht in diese Richtung. Man kann sogar sagen, daß die Verbände eine positive Rolle spielen, da es in der französischen Verwaltungsgerichtsbarkeit keinen Staatsanwalt ("ministère public") gibt. Diese Rolle wird von den Verbänden wahrgenommen, und zwar hauptsächlich in Bereichen, in denen es womöglich keine individuellen subjektiven Rechte gibt, die verletzt werden könnten. Denken Sie an den Fall, daß jemand in der Mitte eines Waldes mit Einvernehmen der Gemeinde ein Wohnhaus baut. Es gibt dort keinen Nachbarn, der klagen würde. Mit Hilfe der Verbände kann in einem solchen Fall die Verwaltungsgerichtsbarkeit auch derartige Genehmigungen wieder aufheben. Die Verbände, die somit für die Einhaltung der Gesetze, der objektiven Rechtmäßigkeit der Verwaltung, sorgen, spielen deshalb eine durchaus positive Rolle.

Nur am Rande sei vermerkt, daß die Art der französischen Verwaltungsgerichtsbarkeit auch für den Juristen positive Züge hat:

Die komplizierte Theorie des subjektiven Rechtsschutzes, die Theorie der Schutznormen, die Frage, wann eine Verletzung von subjektiven Rechten möglich ist, usw., all dies ist entbehrlich, und wir bedauern dies nicht.

Die negativen Aspekte der objektiven Nachprüfungsfunktion ergeben sich daraus, daß sich die französische Verwaltungsgerichtsbarkeit eher als "Vorgesetzter" der Verwaltung fühlt mit der Aufgabe, eher das allgemeine Interesse zu schützen als den Schutz des Individuums zu sichern. Es besteht also die Gefahr, daß in dieser Konfrontation von individuellen Rechten und von allgemeinem Interesse der Rechtsschutz des Bürgers vielleicht den kürzeren zieht. Eine solche Gefahr ist nicht völlig auszuschließen. Man könnte sagen, daß das deutsche System für den Bürger sicher dann effektiver ist, wenn es um den Schutz seiner subjektiven Rechte geht, weil das deutsche System ganz speziell zum Schutze gerade dieser subjektiven Rechte aufgebaut worden ist. Betrachtet man dagegen jene Bereiche, in denen der Schutz subjektiver Rechte nicht im Vordergrund steht, kann das französische verwaltungsgerichtliche System dort für Rechtmäßigkeit sorgen, wo das deutsche weitgehend versagt.

Ein Element des negativen Aspekts der objektiven Nachprüfung ist darin zu sehen, daß innerhalb der französischen Verwaltungsgerichtsbarkeit hauptsächlich der Staatsrat stets mehr darum besorgt war und ist, eine rationale, also konsistente und konsequente Rechtsprechung zu entwickeln, als dem Verwaltungsrechtsschutz tatsächlich Effektivität zu verleihen. Das Ziel der Mitglieder des Staatsrat besteht mehr darin, durch die Rechtsprechung das öffentliche Recht weiterzuentwickeln und die Lücken der Gesetze auszufüllen. Dagegen ist es ihnen wohl weniger wichtig, ob dem Bürger im Einzelfall - d.h. dem Bürger, der den bestimmten Fall eingeklagt hat - eine tatsächliche Abhilfe gegeben worden ist.

Unter zwei weiteren Aspekten unterscheidet sich die französische Verwaltungsgerichtsbarkeit deutlich von der deutschen. Zuerst ist die Dauer der Verfahren zu nennen. In Frankreich ist die Verwaltungsgerichtsbarkeit überlastet, so daß die Verfahren in der ersten Instanz zwei bis drei Jahre dauern, bevor es zu einem Urteil kommt. Ebenso lange ist die Verfahrensdauer in der zweiten Instanz vor dem Conseil d'Etat zu veranschlagen. Man könnte einwenden, daß es in Deutschland nicht viel besser aussieht. Dies ist jedoch nur bedingt richtig, wenn man bedenkt, daß in Frankreich - und dies ist der zweite Unterschied - der vorläufige Rechtsschutz weit weniger entwickelt ist als in der Bundesrepublik Deutschland. Einstweilige Anordnungen - wie z.B. nach § 123 der deutschen Verwaltungsgerichtsordnung - gibt es in Frankreich nicht. In Frankreich ist auch die automatische aufschiebende Wirkung der Klage unbekannt. Der Bürger muß beim Gericht die Aussetzung der Vollziehung des Verwaltungsakts beantragen, die das Gericht nur unter strengen Voraussetzungen gewähren kann. Isoliert betrachtet erscheinen diese Bedingungen plausibel. So müssen zunächst die Erfolgsaussichten des Verfahrens in der Hauptsache beträchtlich sein. In der Auslegung dieser Bedingung ist man sehr streng: In der Tat muß die Klage in der Hauptsache fast unbezweifelbar begründet sein.

Eine derartige Vorwegprüfung der Hauptsache führt natürlich dazu, daß in vielen Fällen die Aussetzung nicht gewährt wird und sich die Gerichte auch Zeit lassen, über einen Antrag auf Aussetzung der Vollziehung zu entscheiden. Manchmal ist der angegriffene Verwaltungsakt schon vollzogen, bevor das Gericht Gelegenheit hat, sich über die Aussetzung der Vollziehung zu äußern. Das Straßburger Verwaltungsgericht entscheidet z.B. über einen solchen Antrag auf Aussetzung der Vollziehung innerhalb von sechs Wochen und gehört damit zu den Verwaltungsgerichten, die am schnellsten über derartige Anträge entscheiden. Im übrigen kann die Entscheidung 6 bis 7 Monate dauern. Daraus können Sie ersehen, daß ein derartiges Verfahren häufig nicht effizient ist.

Eine Aussetzung der Vollziehung ist an eine zweite Voraussetzung geknüpft: Der Antragsteller muß nachweisen, daß die sofortige Vollziehung des angefochtenen Verwaltungsakts ihm einen schweren, nicht wiedergutzumachenden Schaden zufügen würde. Immer dann, wenn ein Schaden mit Geld wiedergutzumachen ist, wird der Schaden als nicht so gravierend angesehen. Bei umweltrechtlichen Genehmigungen handelt es sich dagegen regelmäßig um Entscheidungen mit nicht wiedergutzumachenden Auswirkungen - denken Sie an Verwaltungsentscheidungen, welche zu einer dauerhaften Veränderung oder Zerstörung der Landschaft führen würden. Auch in solchen Fällen bleibt dennoch das Problem der Schnelligkeit der Entscheidung des Verwaltungsgerichts bestehen. Nehmen Sie als Beispiel die Entscheidung einer Verwaltungsbehörde über die Abholzung eines Waldes. Wenn das Gericht im Fall der Rodung einer Waldfläche 6 Wochen für seine Entscheidung benötigt, kann die Hälfte des Waldes schon abgeholzt sein. Hier macht sich die geringe Effektivität des französischen Verwaltungsrechtsschutzes ziemlich deutlich bemerkbar, die - wie bereits mehrfach erwähnt - daraus resultiert, daß der objektiven Kontrolle mehr Gewicht als dem konkreten individuellen Rechtsschutz beigemessen wird.

## 2. DER UMFANG DER RICHTERLICHEN NACHPRÜFUNG

Ein anderer Aspekt, den ich noch kurz hervorheben möchte, ist ein gewisser Pragmatismus in der Methodik der richterlichen Nachprüfung und in der Intensität der Nachprüfung. Wie ist es um die Kontrolldichte der gerichtlichen Kontrolle, insbesondere in Ermessensfragen bestellt? Einige deutsche Autoren vertreten die Ansicht, daß diese Kontrolle in Frankreich nicht so weit gehe wie in Deutschland. Das ist nicht ganz korrekt. Die von der französischen Rechtslehre benutzten Begriffe sind weit

weniger fein entwickelt als diejenigen der deutschen Lehre. Der französische Begriff der Ermessensnachprüfung ist eher pragmatischer Natur und beruht auf der Idee des "erreur manifeste". Dort, wo es kein Ermessen gibt und auch dort, wo bei der Ermessensausübung besonders wichtige Individualrechte oder "libertés publiques" betroffen sind, wird eine vollständige Nachprüfung durchgeführt. Es gibt allerdings auch Bereiche, wo das Gericht nur die "erreurs manifestes" also eindeutige Ermessensfehler nachprüft. Diesen Begriff "erreur manifeste" kann man gar nicht richtig definieren. Der Richter entscheidet in jedem Einzelfall erneut, ob ein "erreur manifeste" vorliegt oder nicht. Es gibt Fälle, in denen ein Gericht nach fünf Seiten komplexer Erläuterungen zu dem Schluß kommt, daß ein "erreur manifeste" vorliegt. Die Gerichte haben hier einen weiten Spielraum. Die Praxis des Conseil d'Etat sieht oft so aus, daß er in gewissen Fällen sehr weit geht, um zu demonstrieren, daß er sehr gründlich kontrolliert. Diese Rechtsprechung wird häufig in der Literatur von Universitätsprofessoren kommentiert. In anderen Fällen kontrolliert der Conseil d'Etat dann weniger gründlich.

Die verwaltungsgerichtlichen Urteile beschäftigen sich dennoch durchaus mit der Problematik. So wird seit ungefähr 15 Jahren in gewissen Bereichen die Anwendung des Verhältnismäßigkeitsprinzips diskutiert, hauptsächlich in den Bereichen des Umweltschutzes. Bei einem Großprojekt oder einem Projekt, das eine öffentliche Anhörung fordert, ein Planfeststellungsverfahren, wie Sie sagen, wird nachgeprüft, ob die Entscheidung abgewogen ist, d.h. ob die öffentlichen Belange im Gleichgewicht mit den verletzten individuellen Interessen stehen. Wenn die Nachteile des Projektes für die individuellen Personen oder sogar für die Allgemeinheit größer sind als die Vorteile, wird kassiert. In allen Entscheidungen findet sich natürlich ein Hinweis darauf, daß diese Nachprüfung durchgeführt worden sei, aber in den letzten 15 Jahren ist es nur in 10 Fällen bei



etwa 1000 bis 2000 Verfahren zu einer Aufhebung aufgrund dieser Rechtsprechung gekommen. In der Nachprüfung gehen die Verwaltungsgerichte oft weiter als der Conseil d'Etat, aber da sie unter der Kontrolle des Conseil d'Etat stehen, ist es öfters vorgekommen, daß Urteile, die die Entscheidung aufgehoben haben, später ihrerseits durch den Conseil d'Etat wieder aufgehoben worden sind. Das war in einem gewissen Sinn auch der Fall in dem Urteil, das die Kali-Salzausschüttung in den Rhein zum Gegenstand hatte (Urteil vom 23.7.1983 vom VG Straßburg). Das entscheidende Verwaltungsgericht wandte hier die traditionelle Rechtsprechung an und argumentierte: Wenn die Behörde einen Ermessensspielraum habe, überprüfe das Gericht natürlich nicht die Ermessensausübung, dennoch müsse die Behörde nachweisen, daß sie alle relevanten Tatbestände in Betracht gezogen habe. Das Verwaltungsgericht führte aus, daß die Auswirkungen einer Genehmigung im Ausland von Bedeutung seien und stellte fest, daß unbestreitbar sei, daß der Präfekt des Haut-Rhin nur die Inlandseffekte und nicht die Auswirkungen im Ausland bei seiner Entscheidung nachgeprüft habe. Das Verwaltungsgericht entschied demnach, daß die Entscheidung des Präfekten einen Ermessensfehler enthielte, das Ermessen nicht gerecht ausgeübt worden sei. Dies ist eine Methode der Nachprüfung, die auch in der deutschen Rechtsprechung angewandt wird. Aber der Conseil d'Etat hat Mittel und Wege gefunden, das Verwaltungsgericht nicht zu bestätigen. Aufgrund eines von ihm behaupteten Formfehlers kam er gar nicht zur Problematik der Ermessensnachprüfung (Berufungsurteil vom 18.4.1986).

### 3. ANWENDUNG DES INTERNATIONALEN RECHTS IN DER VERWALTUNGSGERICHTLICHEN NACHPRÜFUNG

Der Conseil d'Etat nimmt in dieser Hinsicht eine ziemlich nationalistische Haltung ein. Er steht damit keinesfalls

alleine da. Die Cour de Cassation, das höchste ordentliche Gericht, nimmt zwar eine grundsätzlich positivere Position gegenüber dem internationalen Recht ein, aber der Conseil Constitutionnel, der Verfassungsrat, verfolgt wiederum eine ziemlich restriktive Linie. Dieser hat sich bisher geweigert, die Konformität von Gesetzen mit dem internationalen Recht nachzuprüfen. Er argumentiert, daß er als Verfassungsrat von verfassungswegen nur die Aufgabe habe, zu prüfen, ob die Gesetze verfassungsmäßig seien oder nicht. Eine Überprüfung des internationalen Rechts falle nicht in seine Zuständigkeit. Er hat dabei die Auffassung vertreten, daß internationalen Abkommen, nur dann ein Vorrang vor den nationalen Gesetzen zukomme, wenn sie unter der Bedingung der Reziprozität stünden. Die Reziprozität ist jedoch ein Begriff, der es eben nicht zuläßt, die Konformität eines Gesetzes mit einem internationalen Abkommen nachzuprüfen. Denn die Reziprozität kann in dem einen Augenblick gegeben sein, in einem anderen schon nicht mehr. Oder sie kann in bezug auf ein bestimmtes Land bestehen, bei einem anderen dagegen nicht.

Der Conseil d'Etat weigert sich im allgemeinen, die Gesetze nachzuprüfen. Er überprüft im allgemeinen nur Maßnahmen der Verwaltung. Der Conseil d'Etat überprüft also auch keine Gesetze im Hinblick auf ihre Konformität mit internationalen Abkommen nach, sondern kontrolliert nur die Konformität von Verordnungen, Verwaltungsakten oder Verwaltungsmaßnahmen mit dem internationalen Recht. Aber auch diese Überprüfung führt er nur unter gewissen Vorbehalten durch. Zunächst darf die verwaltungsrechtliche Tätigkeit keine direkte Grundlage in einem Gesetz haben. Sonst würde die Konformität des Gesetzes mit dem internationalen Recht durchgeprüft werden müssen. Existiert also ein Gesetz, aufgrund dessen die Verwaltungsentscheidung getroffen wurde, dann übt dieses Gesetz eine Sperrwirkung aus (Theorie der "loi-écran"), die die Nachprüfung ausschließt. Also nur Verordnungen, die keine direkte Grundlage im Gesetz finden, unterliegen einer Überprüfung. Darüber hinaus werden solche Verordnungen nur am schriftlichen internationalen Recht, also an internationalen Abkommen, die ratifiziert

worden sind, vom Staatsrat überprüft. Im schon erwähnten Urteil vom 23.7.1983 über das Kalisalz hat das Verwaltungsgericht Straßburg versucht, diesen Grundsatz zu durchbrechen. Es hat ausgeführt, daß die Präambel der Verfassung sage, daß die französische Republik das internationale Recht fördern und in Betracht ziehen wolle und die Schlußfolgerung gezogen, daß damit auch direkt das *ius cogens*, die internationalen allgemeinen Prinzipien angewandt werden könnten. Im oben erwähnten Berufungsurteil hat der Staatsrat diese Frage offengelassen, da er die Genehmigung des zuständigen Präfekten in diesem Falle aus einem anderen Grunde aufgehoben hat. Allerdings hat der Commissaire du Gouvernement, also das Mitglied des Staatsrates, das zu jeder Streitigkeit, die dem Conseil d'Etat zur Entscheidung vorliegt, öffentliche Stellungnahmen abgibt, klar gesagt, daß dem Verwaltungsgerichtshof Straßburg nicht gefolgt werden könne; er hat allerdings eine Möglichkeit angedeutet, nämlich daß die allgemeinen Prinzipien des internationalen Rechts als allgemeine Prinzipien des französischen Rechts anerkannt werden könnten. Das bedeutet, daß diese Prinzipien in das interne Recht aufgenommen werden müssen, um "*principes généraux du droit*" zu werden. Genau das hat aber das Verwaltungsgericht Straßburg getan. Es hat ausgeführt, daß die Regel, daß eine französische Behörde keine Genehmigung abgeben könne, die Auswirkungen im Ausland habe, ohne nachzuprüfen, welchen Einfluß diese Entscheidung überhaupt habe, ein "*principe général du droit*" sei. Der Commissaire du Gouvernement hat natürlich klar erkannt, daß das Verwaltungsgericht Straßburg damit den Conseil d'Etat vor ein schwieriges Problem gestellt hatte. Denn einerseits konnte der Staatsrat schlecht argumentieren, daß eine französische Behörde eine Entscheidung treffen könne ohne überhaupt zu prüfen, welche Auswirkungen diese Entscheidung im Ausland habe, andererseits wollte er aber auch nicht offiziell anerkennen, daß es sich hier um einen Rechtssatz handelt, daß hierin eine Verpflichtung für die Verwaltung gesehen werden müsse. Der Commissaire du Gouvernement hat dann über sechs Seiten hinweg versucht, einen Ausweg zu finden, und letztendlich hat er beantragt, die Entscheidung aufgrund eines Formfehlers aufzuheben. Zusammengefaßt

kann gesagt werden, daß die allgemeinen Prinzipien des internationalen Rechts bis jetzt noch nicht durch den Staatsrat als geltendes Recht im Rahmen der verwaltungsgerichtlichen Nachprüfung anerkannt worden sind, es sei denn, daß diese Prinzipien auch als "principes généraux du droit français" aufgefaßt werden können. Der Staatsrat erkennt auch ebensowenig die internationale Rechtsprechung, seien es die schiedsrichterlichen Sprüche oder die Entscheidungen der internationalen Gerichte als geltendes Recht an. So hat der Staatsrat beispielsweise eine Auslegung der Menschenrechtskonvention entwickelt, die nicht mit der Rechtsprechung des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofs vereinbar ist. In einem Fall, in dem es um ein Disziplinarverfahren gegen Ärzte ging, führte der Europäische Gerichtshof aus, daß dieses Verfahren dem Öffentlichkeitsprinzip folgen müsse, während der Conseil d'Etat es verneinte. Der Staatsrat hat die Rechtsprechung des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofs nicht anerkannt. Das gilt auch zum Teil für das EG-Recht. Der Conseil d'Etat ist nicht gerade EWG-rechtsfreundlich. Vom Vorlageverfahren nach Art. 177 EWG-Vertrag macht er kaum Gebrauch. Dieses Verfahren benutzt er nur, wenn er keinen anderen Ausweg mehr sieht. Darüber hinaus verneint der Conseil d'Etat jede direkte Anwendung der Europäischen Richtlinie. Außerdem wird in streitigen Fällen dem nationalen Recht immer der Vorrang gegenüber dem europäischen Recht gegeben. Wenn es nur irgendwie möglich ist, wird das nationale Recht bestätigt. In diesem Zusammenhang muß auch gesehen werden, daß die Verwaltungsgerichtsbarkeit aufgrund einer Generalklausel alle Tätigkeiten der Exekutive kontrolliert. Es gibt davon nur eine Ausnahme: Das sind die "Actes de Gouvernement", also Regierungsakte, die mehr politischer als rechtlicher Natur sind. Dieser Begriff der "Actes de Gouvernement" ist im Laufe der Entwicklung immer mehr zusammengeschrumpft. Es bleibt nur noch ein wichtiger Bereich, in dem man einen "Acte de Gouvernement" antrifft, das sind die internationalen Beziehungen. Das heißt, all dies, was mit internationalen Verträgen und der Ausführung oder Nichtausführung internationaler Verträge zusammenhängt, sind "Actes de Gouvernement", es sei denn, man kann diese Tätigkeit, diese Verwaltungsakte von

diesem Komplex "Actes de Gouvernement" trennen, was zur Folge hat, daß es sich dann um einen "Acte détachable" handelt. Hierbei handelt es sich natürlich auch wieder um eine Einschränkung der Nachprüfung der richterlichen Kontrolle im Bereich der internationalen Tätigkeit, eine Einschränkung, die zum Teil dadurch kompensiert wird, daß ein Schadensersatz in diesem Bereich trotzdem möglich ist.

Trotz der bisher gemachten Ausführungen ist es für den Staatsrat und allgemein für die französische Verwaltungsgerichtsbarkeit im Hinblick auf die Möglichkeit Ausländer an Verwaltungsverfahren oder an Verwaltungsprozeßverfahren teilnehmen zu lassen, kein Hindernis, hierbei eine großzügige Position einzunehmen. Im Gegenteil handhabt man diese Beteiligung sehr liberal, was seine Ursache natürlich darin findet, daß die Kontrolle der französischen Verwaltungsgerichtsbarkeit objektiv ist, das heißt, daß für das Verwaltungsgericht die Qualität des Klägers im Grunde nicht ausschlaggebend ist. Der Kläger kann symbolisch als "Zündkerze" der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle bezeichnet werden. Ob der Kläger demnach ein Ausländer oder ein französischer Bürger ist, spielt überhaupt keine Rolle. Es genügt, daß er ein Interesse kundtut, so daß sogar ausländische Rechtsträger des öffentlichen Rechts als zulässige Kläger (Gemeinden, usw.) anerkannt worden sind. Insoweit hat der Staatsrat dem französischen Verwaltungsgericht in Straßburg völlig zugestimmt, und man kann wohl sagen, daß die französische Verwaltungsgerichtsbarkeit in dieser Hinsicht sicher großzügiger und weniger problematisch ist als die deutsche Verwaltungsgerichtsbarkeit, obwohl es ja im deutschen Verwaltungsrecht hierüber noch keine Entscheidung gibt.

#### 4. DAS VERWALTUNGSVERFAHREN IM BEREICH DES UMWELTRECHTS UND DER UMFANG DER RICHTERLICHEN NACHPRÜFUNG

Zu dem Problemkreis des Verwaltungsverfahrens im Bereich des Umweltrechts und den Auswirkungen auf die richterliche Nachprüfung

möchte ich noch einige Besonderheiten hervorheben: Zunächst ist jedoch festzuhalten, daß das Verfahrensrecht im Bereich des Umweltrechts keine großen Besonderheiten gegenüber dem allgemeinen Verwaltungsverfahren aufweist. Es werden die allgemeinen Prinzipien des Verwaltungsverfahrens angewandt. Der Begriff "Verwaltungsverfahren" wird erst seit 20 Jahren benutzt. Vorher war das Verwaltungsverfahren nur ein Vorverfahren für das gerichtliche Verfahren. Aus diesem Grunde begegnen uns im Verwaltungsverfahren selbst wieder die wichtigsten Prinzipien des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens, insbesondere der objektive Charakter des Verfahrens. Das bedeutet, daß die Personen, die sich am Verfahren beteiligen wollen, nicht besonders bestimmt zu werden brauchen, sondern, daß sie lediglich ihr Interesse nachweisen müssen. Es wird also kein Unterschied zwischen einfach Interessierten und direkt Betroffenen gemacht, es geht also nicht, um die deutsche Terminologie wiederaufzugreifen, um die Verletzung subjektiver Rechte. Das führt natürlich dazu, daß dieses Verfahren dem Betroffenen selber auch weniger Rechte gibt. Das Verfahren ist zwar großzügiger im Hinblick auf eine Teilnahme, hat aber für die eigentlich Betroffenen einen geringeren Schutzeffekt. Dementsprechend hat das Verfahren auch nicht die Funktion, den eigenen Bürger zu schützen, sondern soll den Behörden, der Verwaltung, die bestmögliche Information zukommen lassen, so daß sie alle relevanten Tatsachen kennen. Das Publikum soll die Möglichkeit haben, die Behörden zu informieren, ihre Besorgnisse und Auffassungen mitzuteilen. Das Verfahren hat also lediglich zum Ziel, die zweckmäßigste Entscheidung zu treffen, nicht einen bestimmten Bürger zu schützen, seine besonderen subjektiven Rechte in Betracht zu ziehen. Natürlich können die Individualinteressen nicht aus der Untersuchung der Behörde ausgeschlossen werden. In einem gewissen Sinne ist ja das allgemeine Interesse nur eine Summe von individuellen Rechten. In dieser Hinsicht muß die Behörde auch die mögliche Verletzung von individuellen Interessen in Betracht ziehen, aber nur im Rahmen dieser allgemeinen Nachprüfung der Vorteile und der Nachteile eines Projektes. Die individuellen Interessen werden dabei nur dann geschützt, wenn

sie gegenüber dem allgemeinen Interesse überwiegen. Also nur bei dem Problem der Abwägung der Vor- und Nachteile einer Entscheidung wird man die mögliche Verletzung individueller Interessen in Betracht ziehen. Aber um es noch einmal zu sagen, das ist nicht die eigentliche Funktion des Verfahrens.

Aus diesem Grunde, und das ist ein zweiter Aspekt des französischen Verwaltungsverfahrens, werden die meisten Genehmigungen "sous réserve du droit du tiers" erteilt, das heißt, ohne Rücksichtnahme auf die individuellen Rechte Dritter. Als Beispielsfall soll die Erteilung einer Baugenehmigung dienen: Sinn und Zweck der Baugenehmigung ist darzulegen, daß alle öffentlich-rechtlichen Bauregeln eingehalten worden sind, ob das Baurecht richtig angewandt worden ist. Es kommt für die Erteilung der Baugenehmigung nicht darauf an, ob der Nachbar übermäßig durch den Neubau belastet wird oder nicht. Natürlich ist in einem gewissen Sinne auch die Belastung des Nachbarn ein Element des Baurechts, aber sofern diese Belastung nicht in das öffentlich-rechtliche Baurecht einbezogen ist, wird diese Belastung von der Baugenehmigungsbehörde nicht berücksichtigt. Der Nachbar hat dann nur die Möglichkeit vor ein Zivilgericht zu gehen, um Schadensersatz oder sogar den Abriß des Gebäudes zu verlangen. Die Baugenehmigung gibt also auch dem Bauherrn keine besonderen Rechte. Das heißt, daß die Baugenehmigung keinen Präklusionseffekt für die Nachbarn hat oder für andere, die nachweisen können, daß die Baumaßnahme ihnen einen übermäßigen Schaden verursacht hat. Klagen können insofern aber nur vor den Zivilgerichten, nicht vor den Verwaltungsgerichten eingebracht werden. Das gilt auch für die Entscheidungen im Bereich des Umweltschutzes. Als Beispielsfall soll hier die "autorisation d'installations classée", also Genehmigungen für Anlagen, die gefährlich oder umweltverschmutzend sein können, dienen. Eine solche Genehmigung wird erst nach gründlicher Überprüfung des einschlägigen öffentlichen Rechts erteilt. Aber diese Genehmigung bedeutet nicht, daß der Nachbar nicht noch nachträglich oder sogar parallel vor den Zivilgerichten auf Schadensersatz, auf Abriß der Anlage usw. klagen kann. Das ist die Konsequenz der Trennung zwischen öffent-

lichem Recht und Zivilrecht, Verwaltungsgerichten und ordentlichen Gerichten. Die Überprüfung der Rechte Dritter ist also nicht Sache des Verwaltungsverfahrens und auch nicht der Verwaltungsgerichte, sondern der Zivilgerichte.

Nach diesen allgemeinen Bemerkungen zum französischen Verwaltungsverfahren, nun noch einige kurze Erläuterungen über die Besonderheiten dieses Verfahrens im Umweltrecht:

- die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) ist eine dieser Besonderheiten. Sie ist in Europa nicht mehr eine französische Eigenart, seitdem eine EWG-Richtlinie dieses Verfahren verallgemeinert hat. Die französische Erfahrung über die UVP ist zum Teil ausgesprochen positiv: Die Pflicht, eine UVP durchzuführen, hat eine neue Einstellung herbeigeführt. Andere Aspekte sind weniger überzeugend: wer diese Pflicht zur UVP umgehen will, findet fast immer eine Möglichkeit, dies zu tun.

Im Bereich der grenzüberschreitenden Umweltbeeinträchtigungen bringt die UVP besondere Schwierigkeiten mit sich, da diese "Prüfung" zum Teil im Ausland stattfinden soll. Gewisse Verfahrensregeln können nur mit Mühe ins Ausland übertragen werden; es kann auch Verschiedenheiten in den Messmethoden geben. Über die politischen Probleme derartiger grenzüberschreitender Prüfungen braucht man gar nicht zu reden. Aus diesen Schwierigkeiten kann man das Zögern des Staatsrates erklären, die Berücksichtigung der ausländischen Umwelt als eine rechtliche Pflicht anzusehen. Was nun den Verwaltungsrechtsschutz betrifft, so ist zu bemerken, daß die UVP eine gesetzliche Auslegung der Bedingungen der Ausübung des Ermessens darstellt. Sogar ohne Gesetze über die UVP, ist es die Pflicht der Behörden, die Auswirkungen ihrer Entscheidungen auf die Umwelt in Betracht zu ziehen. Es kommt also darauf an, welche Kontrolle die Gerichte über eine derartige Umweltverträglichkeitsprüfung ausüben. Wenn sich die Gerichte mit nichtssagenden Ausführungen begnügen werden, wird aus der UVP eine leere Formalität. Deswegen wollen die französischen Verwaltungsgerichte ihre Nach-



prüfung in diesem Bereich behaupten. Andererseits ist man hier in einer technischen Materie, in welcher die Juristen meistens nur zwischen entgegengesetzten Meinungen von Experten wählen können. Deswegen beschränkt sich gegenwärtig die gerichtliche Nachprüfung der "Qualität" der UVP in Frankreich auf deren Zuverlässigkeit.

- eine andere Eigenart des Umweltrechts ergibt sich aus dem Gesetz vom 19.7.1976 über die klassifizierte Anlagen für den Schutz der Umwelt. Alle umweltgefährdenden Anlagen müssen eine Betriebsgründungserklärung abgeben, ihr Betrieb kann dann von Auflagen abhängig gemacht werden. Im Prinzip darf die Betriebsgenehmigung nur dann gegeben werden, wenn die Auflagen jeder Gefahr für die Gesundheit oder Umwelt vorbeugen können. Dieses Ziel ist aber zu theoretisch. In der Praxis ist dieses Gesetz nur ein Verfahrensgesetz, das dem Präfekten ein erhebliches Ermessen überläßt. Er darf in jedem konkreten Fall entscheiden, welche Auflagen gemacht werden sollen. Zur Ausübung dieses Ermessens gibt es, im Gegensatz zur Bundesrepublik Deutschland, kaum Richtlinien oder sonstige Vorschriften, wie die TA Luft. Die Anpassung an den Stand der Technik gilt nicht einmal als allgemeines Rechtsprinzip. Dagegen sind in diesem Bereich die Befugnisse der Verwaltungsgerichte besonders umfassend: Sie können nicht nur, wie in den anderen Verwaltungsrechtsstreitigkeiten, Genehmigungen aufheben und zu Schadensersatz im Falle einer Rechtswidrigkeit verurteilen. Was die Betriebsgenehmigungen von klassifizierten Anlagen betrifft, dürfen Sie auch Verwaltungsakte "reformieren", das heißt, Auflagen verschärfen oder mindern. Da das Gesetz über klassifizierte Anlagen kaum genaue materielle Normen enthält, bedeutet dies für die Gerichte, daß sie eine Art Opportunitätskontrolle über solche Genehmigungen ausüben.

Das ist aber in erheblichem Maße Theorie: die Verwaltungsrichter, die gewöhnt sind, nur eine Rechtmäßigkeitskontrolle durchzuführen, ändern kaum ihre Übung, wenn sie in diesem besonderen Bereich tätig werden. In der Tat lassen sie den zuständigen Behörden einen ziemlich großen Beurteilungsspielraum. Übrigens fallen einige

wichtige umweltgefährliche Anlagen aus dem Rahmen dieses Gesetzes, insbesondere unterliegen die Kernkraftwerke einer besonderen Gesetzgebung, die den Gerichten weniger Möglichkeiten gibt, kontrollierend einzugreifen.

Im allgemeinen hängt das Ausmaß der richterlichen Nachprüfung in allen diesen technischen Materien von den Methoden ab, die benutzt werden, um technologische Entscheidungen zu bewerten. In dieser Hinsicht benützen die französischen Verwaltungsgerichte bestimmte Arten der Beweisermittlungen weit weniger als die deutschen Gerichte. Augenscheinsvornahmen sind sehr selten.

Sogar Gutachten werden viel seltener bestellt als in Deutschland. Da könnten Verfahren über grenzüberschreitende Umweltbeeinträchtigungen zu neuen gerichtlichen Gewohnheiten führen: Wenn ausländische Kläger (insbesondere ausländische Behörden) eine detaillierte technische Diskussion an Hand ihrer eigenen Gutachten auslösen würden, dann müßten sich die französischen Verwaltungsgerichte anpassen und zum Beispiel internationale Experten zur Anhörung rufen. Das ist aber Antizipation. Bis jetzt sind die Rügen vor dem Verwaltungsgericht Straßburg in grenzüberschreitenden Rechtsstreitigkeiten sehr allgemein und untechnisch geblieben.

Zum Abschluß möchte ich zusammenfassend sagen, daß meine Einstellung zum verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz in Frankreich kritisch ist. Es ist auch sicherlich nicht üblich, im Ausland gegenüber seinem eigenen Rechtssystem kritische Bemerkungen, wie sie in meinem Vortrag vorkamen, zu machen. Vielleicht haben Sie auch den Eindruck, daß das deutsche System dem französischen überlegen ist. Aber wenn ich jetzt über das deutsche System zu reden hätte, hätte ich möglicherweise eine genauso kritische Einstellung wie gegenüber dem französischen Recht. Ich hoffe, daß ich somit wieder eine gewisse Ausgewogenheit zwischen den beiden Rechtssystemen hergestellt habe.